

# Guerre d'Ukraine : L'Europe face à un moment fédéral, la France face à la possibilité d'un leadership ?



Selon un sondage de l'European Council on Foreign Relations, une majorité d'européens considèrent qu'une coopération européenne est nécessaire pour garantir la sécurité à leurs frontières et faire face aux futures pandémies. Alors que 45,5 millions de français voteront en avril prochain pour déterminer qui sera leur prochain président, peut-on y voir une occasion pour la France de prendre le leadership en l'Europe ?

Avec Yves Bertoncini, Jean Petaux

**Atlantico** : Selon les informations de nombreux médias, dont Bloomberg, Emmanuel Macron serait actuellement en train de pousser en faveur d'un plan de résilience communautaire face à la crise en Ukraine. Ressurgit une question récurrente : Est-ce le moment hamiltonien de l'Europe poussé par la France ?

**Yves Bertoncini :** Entre les attentats terroristes, la crise du Covid et maintenant la guerre en Ukraine, les Européens ont pris conscience qu'ils devaient s'unir davantage. Lors de la crise du Covid justement, il y a eu un événement précurseur à ce que nous connaissons aujourd'hui : le fameux plan de relance financé par un emprunt commun. Ce n'était pas un moment hamiltonien à mes yeux car il n'a pas de caractère définitif.

Le plan de résilience est bienvenu et peut à nouveau fonctionner comme un plan fédérateur. Selon moi, c'est davantage un mouvement macronien qu'hamiltonien. D'ailleurs, les capacités de financier de Macron sont utiles, de même que celles d'Olaf Scholz en Allemagne et de Mario Draghi en Italie. Tout dépendra de la manière dont ces dirigeants poussent ce « plan de résilience ». Si ce plan crée un nouveau précédent, si ce type de financement conjoncturel devient presque coutumier, il n'est pas permanent et n'est donc pas l'expression d'un moment hamiltonien.

Cependant, malgré le fait que ce plan va certainement se faire, je suis très soucieux d'une chose. Je comprends qu'on veuille aider les pays qui souffrent de la hausse des prix à cause de leur dépendance à la Russie ou ceux qui accueillent beaucoup de réfugiés ukrainiens. En revanche, je ne comprends pas pourquoi on veut mêler des questions de défense à ces discussions. Certains pays comme l'Autriche ou l'Irlande sont neutres et se sont abstenus lors de la décision européenne de livrer des armes à l'Ukraine. Peut-on les convaincre ? Cela pose une véritable question de souveraineté à leurs yeux.

**Jean Petaux :** Rappelons que le « moment hamiltonien » est une référence au secrétaire au Trésor américain, Alexander Hamilton, qui accepta en 1790 que le tout jeune Etat fédéral reprenne les dettes contractées par les Etats fédérés lors de la guerre d'Indépendance contre le colonisateur anglais. Pour l'Europe il s'agirait donc de mutualiser les dettes contractées par certains Etats-membres, dont, bien entendu, la France. Ce « moment hamiltonien » n'est pas vraiment nouveau dans les intentions. La proposition des Eurobonds (obligations européennes) en 2009-2010 formulée conjointement par J.L. Juncker et M. Tremonti participaient d'une même démarche. Les Eurobonds consistaient en un titre de créance, autrement dit une dette, émis par l'Union européenne. Ce principe de « mutualisation des dettes » a été repris avec vigueur à partir de mars 2020 dans le cadre d'une réponse commune et coordonnée au niveau européen dans le cadre de la lutte contre les conséquences économiques et financières de la pandémie de Covid-19. On voit ici que la réponse européenne à la crise en Ukraine s'appuie sur ce que l'on pourrait appeler une « jurisprudence » qui pousse vers une coopération renforcée des Etats européens. Cette demande n'est pas seulement celle des dirigeants, mais les sociétés européennes, avec des modalités spécifiques à chaque Etat, y sont favorables et « poussent » collectivement dans cette direction.

**Une enquête du European Council on Foreign Relations (ECFR), un think tank pro européen, témoigne du fait que sur la sécurité et sur la défense, sur la gestion d'une future pandémie et dans une moindre mesure sur la question des conditions de vies, les états membres ont besoin de l'aide de l'UE. Est-ce que l'on peut interpréter ça comme une volonté européenne de plus d'Europe, voire d'une forme de fédéralisme de la part des européens ? La guerre en Ukraine pourrait-elle être le moment où l'UE avance véritablement vers plus de fédéralisme si l'on en croit ce sondage ?**

**Yves Bertoncini :** Lorsqu'on assiste à des moments fédérateurs comme celui qu'on observe actuellement, il y a toujours une poussée du fédéralisme. La crise actuelle montre cependant aux Européens que l'OTAN est indispensable.

En matière de défense, François Hollande avait déjà fait adopter un fonds européen pour la R&D. Maintenant que l'Europe a réellement besoin d'une impulsion forte pour garantir sa défense, on va voir si elle va se doter d'outils nouveaux. On peut remarquer, à travers la crise actuelle, que l'Europe a su se mobiliser d'une manière inédite pour venir en aide à l'Ukraine et pour sanctionner la Russie. On arrive donc à un moment très important dans l'histoire de la construction européenne.

**Jean Petaux :** L'enquête à laquelle vous faites référence est vraiment très intéressante et mérite d'être lue attentivement. Il convient néanmoins de ne pas en tirer des conclusions trop « fédéralistes » ou « institutionnelles ». Dans les 12 Etats où le think tank ECFR a fait conduire des enquêtes d'opinion sur la question de la souveraineté européenne (on parlait jadis de « supra-nationalité ») on mesure de vraies différences de réactions même si, dans les 12 Etats, la réponse : « Mon pays a besoin de l'UE » pour traiter tel ou tel problème », arrive en numéro 1 des réponses pour la « sécurité des frontières de mon pays » et la « lutte contre la pandémie », mais pas pour « l'amélioration des conditions de vie des citoyens ». Par ailleurs il faut distinguer un « désir d'Europe forte et résiliente » et « des institutions européennes renforcées ». C'est le paradoxe de la plupart des sociétés européennes dont on a interrogé des panels représentatifs : « Oui à un bouclier européen protecteur » (contre l'impérialisme russe, contre la tendance commerciale hégémonique de la Chine, même contre les Etats-Unis qui « n'en font qu'à leur tête ») mais « Non à une Europe qui s'arrogerait trop de pouvoirs et viendrait décider à la place des institutions de mon pays ». Le paradoxe est d'ailleurs tel que même lorsque le degré de confiance est très médiocre envers les institutions nationales (cas de 8 Etats sur 12, puisque seuls les Danois et les Allemands apprécient vraiment leurs institutions et les Suédois et les Néerlandais se partagent presque en deux moitiés égales, avec un léger avantage pour ceux qui font confiance) les Européens ne sont pas pour autant désireux de plus de « souveraineté » européenne. Les Français d'ailleurs, qui sont 69% à considérer que leur système politique est défaillant (au 5ème rang derrière le pays qui recueille le plus de défiance, la Grèce, à 87%), les Français donc, sont aussi ceux qui sont les

plus hostiles à une souveraineté européenne (18% seulement de « favorables », 34% « défavorables » quand sur l'ensemble des 12 Etats-membres, les personnes interrogées répondent qu'elles sont « favorables » à 29% et « défavorables » à 20%).

Il est donc prématuré et sans doute excessif de parler d'une demande vers plus de « fédéralisme » qui transformerait véritablement l'UE en « Etats-Unis d'Europe » face à un ou des voisins agressifs et menaçants. En l'état actuel des risques de conflit généralisé, la probabilité demeurant encore faible, il n'y a pas (encore ?) de demande forte vers une Europe fédérale. Pour autant on mesure combien les peuples européens, à l'intérieur-même de l'Union, se disent soucieux d'unir leurs forces et de se placer sous le « parapluie » collectif d'une Europe unie. Jusqu'à reconnaître, majoritairement, que l'UE est fondée à prendre des sanctions contre un Etat-membre corrompu ou ne respectant pas les principes fondateurs de l'Union, par exemple en matière d'indépendance de la Justice. Il aurait été intéressant d'avoir ici le détail des réponses par Etat pour savoir ce qu'ont répondu, à ces questions, les Polonais et les Hongrois qui font l'objet d'une procédure de sanction de Bruxelles justement pour non-respect de l'indépendance de leur système judiciaire (Pologne) ou de celle de la presse (Hongrie).

**Cette même enquête témoigne d'une confiance des européens envers la France, considérée comme fiable et susceptible de défendre les intérêts européens sur la sécurité, la défense, la démocratie et les droits de l'homme. La France a-t-elle, à en croire les réponses des européens, ce qu'il faut pour être un leader européen ?**

**Yves Bertoncini :** La France est un leader incontestable dans la construction européenne. Le leadership français en Europe découle notamment du système institutionnel de la 5ème République, où le chef d'Etat est très libre. De surcroît, il est chef des armées à la tête d'un pays qui a un vrai statut diplomatico-militaire. Après le Brexit, ce leadership de la France s'est fortement accentué puisque les Britanniques ont également une armée puissante et l'arme nucléaire. En période de tensions internationales comme aujourd'hui, il est donc logique qu'on se tourne vers la France. Sur ce point, Emmanuel Macron fait preuve de beaucoup d'activisme comme c'était déjà le cas pour François Hollande avec les accords de Minsk.

Deux questions se posent désormais. La première est de savoir si nos autorités vont exercer ce leadership en tenant compte des ressentis et des visions de nos partenaires européens. La seconde sera de savoir si elles agiront en adéquation avec les préférences des citoyens français. Il peut y avoir une certaine opposition entre concitoyens européens et compatriotes français. Emmanuel Macron doit relever ces deux défis à la fois. Certaines poussées fédératrices comme la CECA sont passées, mais la Communauté Européenne de Défense non. Si Macron a joué un très grand rôle avec le plan de relance, cela va à ce stade, d'un point de

vue comptable, coûter plus à la France que cela ne va lui rapporter, ce qu'il n'a pas voulu assumer.

**Jean Petaux :** Ici encore les réponses présentées dans l'étude de l'ECFR sont très éclairantes. Le président Macron apparaît comme une figure pro-active aux yeux d'une majorité d'Européens, ce qui n'empêche pas des critiques à son endroit. D'ailleurs les auteurs de l'étude formulent une proposition intéressante qui dit en substance : « les électeurs français qui vont se déplacer pour les deux tours de l'élection présidentielle ont une responsabilité importante : leur choix va impacter aussi les 400 millions d'Européens ». Leur formule n'est pas purement « idéale », elle tient, ils le précisent eux-mêmes, à la place de la France dans l'UE, aux côtés de l'Allemagne. Non seulement à sa place démographique (surtout depuis le Brexit) mais aussi à son « rôle » historique en tant que membre fondateur et signataire du Traité de Rome le 25 mars 1957.

Le sondage publié dans l'étude d'ECFR montre que la totalité des ressortissants européens interrogés, par Etat, considèrent que « la France est un partenaire fiable sur lequel les autres Etats de l'UE peuvent s'appuyer ». Tous Etats confondus, cela donne 36% des personnes interrogées qui sont d'accord avec cette proposition et seulement 15% qui ne sont pas d'accord. Parmi les 12 sociétés sondées, les Polonais sont ceux qui sont les plus sceptiques à l'égard de la France avec le plus faible écart entre « d'accord » (25%) et « pas d'accord » (20%). Juste derrière les Néerlandais (26% « d'accord » et 20% « pas d'accord »). Ces réponses montrent une très forte confiance dans la France de la part de la Grèce (46% « d'accord ») et de l'Allemagne (45%). On notera, et ce n'est certainement pas neutre, que 15% des Français ne sont pas d'accord avec la proposition selon laquelle les partenaires européens de la France peuvent s'appuyer sur elle, alors que seulement 8% des Grecs, 11% des Allemands et 12% des Espagnols, des Danois et des Portugais ne font pas confiance à la France. Finalement il y a plus de Français « franco-sceptiques » que cinq autres sociétés européennes et non des moindres. Quand on dit que les Français ne « s'aiment pas », ce n'est forcément totalement erroné... Au moins pour une minorité d'entre eux qui se retrouve majoritaire par rapport à d'autres minorités hostiles à la France dans d'autres pays européens.

La place de la France en tant que potentiel leader européen est néanmoins variable en fonction des domaines concernés. Le sondage montre bien que les diverses sociétés européennes interrogées reconnaissent la place stratégique de la France en matière de politique de défense, dans les relations internationales de l'UE avec les autres grandes puissances mondiales, dans les questions sociales. En revanche pour l'ensemble du champ économique et financier, la France pâtit d'une réputation de « prodigalité » qui heurte manifestement la « frugalité » luthérienne des Suédois et des Danois et le mercantilisme protestant des Néerlandais. Au plan de la gestion de ses finances publiques nationales (et donc de ce qui pourrait advenir des finances de l'UE) la France est « vue » comme un Etat du sud, autrement dit plus « cigale » que « fourmi » et ce n'est d'ailleurs pas un hasard si c'est le ministre français de l'Economie, des Finances et de la Relance (titre unique parmi ses

homologues ministériels européens), Bruno Lemaire, qui est en pointe sur la question, justement, du « Plan de Relance » européen depuis mars 2020 et le début de la pandémie.

**Si l'on regarde cette enquête du think tank ECFR. Quels sont les défis à relever pour l'Europe face à un moment fédéral et pour la France face à la possibilité d'un leadership ? Comment analyser notamment l'opinion particulièrement négative des français vis-à-vis d'une souveraineté européenne ?**

**Yves Bertoncini :** Il est important de noter que la France est un pays unitaire, souverainiste et qui n'a pas de culture fédérale. De plus, sous la 5ème République, il n'y a pas de culture parlementaire. Du point de vue de son organisation même, la France est très éloignée du reste des pays Européens qui ont une vraie culture du partage du pouvoir. Comme le disait De Gaulle, l'Europe doit être construite autour des intérêts français, comme une sorte de levier d'Archimède. Il va de soi que cette idée, très consensuelle en France, n'est pas spontanément partagée dans les autres pays européens...

**Jean Petaux :** Vous avez raison de mentionner l'opinion des Français sur la souveraineté européenne. Ce n'est pas pour rien que les Français qui se sont exprimés le 29 mai 2005 lors du référendum sur le projet de Traité Constitutionnel Européen l'ont, majoritairement, rejeté. Tout comme les Néerlandais trois jours plus tard, le 1er juin. S'ils sont Européens dans leur grande majorité, dans l'esprit et dans les faits concrets, les Français craignent aussi une dissolution de leur « modèle national » (en particulier « social ») dans un ensemble plus vaste. Les auteurs de l'enquête pointent d'ailleurs du doigt la difficulté à employer le terme d'euroscpticisme qui ne désigne pas exactement l'appréciation et l'attitude (au sens sociologique du terme) de ceux qui sont réticents à l'égard d'une souveraineté européenne. Cela montre, une fois encore, qu'il y a sans doute plusieurs manières de se « dire » « Européen » ou, a contrario, d'être considéré comme « Euroscptique ». Non seulement de se « dire » mais aussi de « l'être ». Reste que, comme souvent dans l'Histoire, les événements ont plus de poids que les croyances et les valeurs. Comme on dit : « Nécessité fait loi ». Et il se pourrait bien que Vladimir Poutine soit le principal moteur de la construction d'une Europe renforcée et unie. Voire « unifiée ». Ses canons et ses bombes n'auront pas seulement détruit les principales villes d'Ukraine et fait effondrer leurs immeubles, ils auront abattu quelques « frontières mentales et nationales » intra-européennes au profit d'une « souveraineté » européenne renouvelée. Restera à en définir l'étendue.